

VILLE INTELLIGENTE ET VILLE DU PARTAGE :

comment favoriser des services publics locaux collaboratifs

Entretien avec Elisabeth Lulin

Directrice générale de Paradigmes et cætera, société d'études et de conseil



Elisabeth Lulin a fondé en 1998 et dirige la société d'études et de conseil Paradigmes et cætera consacrée à la prospective et l'innovation. Avant de créer son entreprise, Elisabeth Lulin était haut fonctionnaire. Elle débute sa carrière à l'Inspection générale des finances puis rejoint le cabinet du Premier Ministre (Edouard Balladur, puis Alain Juppé) comme chargé de mission puis conseiller technique. Elle dirige ensuite le service de marketing et de communication externe de l'INSEE.

Elle contribue par ailleurs à divers think tanks en France comme à l'étranger (Présidente du Directoire de l'Institut Aspen France de 2007 à 2010, Présidente de Futurbulences, administratrice du Lisbon Council, etc.).

Alors que le service public semble en perte de vitesse pour des raisons à la fois financières, sociales mais aussi politiques, la coproduction des services publics entre l'administration et les citoyens semble pouvoir émerger comme un modèle alternatif d'administration publique. Le développement des nouvelles technologies et la densité de population offerte par les villes faciliteraient la mise en place de ces nouveaux services publics participatifs. En donnant des exemples concrets de nouvelles applications et sites web communautaires, Elisabeth Lulin explicite dans cet entretien le concept de « service public 2.0 ».

MOTS CLÉS

- SERVICE PUBLIC 2.0
- ÉCONOMIE COLLABORATIVE
- PLATEFORME
- COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

David Ménascé : vous défendez depuis plusieurs années un modèle alternatif de service public que vous appelez « service public 2.0 » fondé sur la coproduction du service par les usagers. Les technologies numériques sont un vecteur important du développement de ce type de modèle. Pourriez-vous préciser ce concept ?

Elisabeth Lulin : Le service public 2.0 désigne un modèle où les citoyens coproduisent certains services publics. Il s'agit de mettre en place des systèmes à travers lesquels les citoyens ne sont pas seulement usagers mais également acteurs du service public en fonction de leur capacité, de leurs compétences et de leur intérêt à agir et à participer.

En Suisse, il existe par exemple un système d'entraide très simple : dans un village ou un quartier, les habitants qui le souhaitent collent sur leur boîte aux lettres ou leur porte des pictogrammes représentant les services qu'ils sont prêts à rendre à la communauté (prêter une perceuse, donner des cours de soutien scolaire, etc.)

Dans le même esprit, mais avec un outillage numérique cette fois, MySOS est un réseau social solidaire dédié aux situations d'urgence en France. Il s'agit d'une application permettant, en cas de situation de détresse, de prévenir les proches de votre choix et les services de secours compétents, et ainsi de mobiliser en quelques secondes toutes les personnes prêtes à vous venir en aide et enregistrées sur la plateforme. Réciproquement, chacun peut se déclarer « ange gardien » afin de porter secours, à son tour, à d'autres membres du réseau qui se trouveraient en difficulté.

Ce qui est intéressant, c'est que le service public 2.0 constitue une troisième voie là où le secteur public n'a pas la capacité d'agir (en raison de problématiques financières ou opérationnelles) et où le secteur privé ne propose pas d'offre pertinente (en raison de l'étroitesse du marché ou de sa faible solvabilité). Il ne s'agit pas de créer de nouveaux services publics collaboratifs lorsque le secteur public classique est efficace mais plutôt d'appliquer ce concept à quelques domaines particuliers, en marge de services déjà bien installés.

D.M. : Pensez-vous que la maille urbaine est l'échelle la plus appropriée pour mettre en place des services publics participatifs ? En d'autres termes les services publics 2.0 que vous appelez de vos vœux sont-ils avant tout municipaux et urbains ?

E.L. : Aujourd'hui c'est dans le cadre urbain que l'on voit la majorité des initiatives de ce type se développer, qu'elles soient marchandes, issues de l'économie sociale et solidaire ou gratuites. La raison est simple : ces services fonctionnent d'autant mieux que la densité de population est importante à la fois du côté de l'offre et de la demande.

Mais la logique urbaine ne se résume pas à la maille de la seule ville. La mise en réseau de plusieurs villes a en effet un effet multiplicateur très intéressant. Certaines applications ont réussi à décoller dès lors qu'elles ont permis de connecter des villes entre elles. Il existe par exemple au Royaume-Uni, sous le nom de « Spice Time Credits », un système digital d'entraide de proximité permettant de gagner des points à chaque fois que l'on rend un service via la plateforme. Si un utilisateur ne fait pas usage de ses points, il peut désormais les offrir à quelqu'un, typiquement un parent âgé, résidant dans une autre ville. On démultiplie ainsi les effets de réseau.

D.M. : Le service public 2.0 que vous décrivez s'inscrit dans une logique très « bottom-up » c'est-à-dire initiée par les citoyens eux-mêmes. Est-ce vraiment toujours efficace ? Quel rôle l'administration locale peut-elle jouer dans la production de ces nouveaux types de services publics ?

E.L. : La logique bottom-up est en effet nécessaire mais elle est loin d'être suffisante. Elle est en effet très fragile s'il n'existe ni relais ni intermédiation structurés pour encourager les individus à contribuer. L'enjeu est d'articuler cette logique de coproduction des citoyens avec les impératifs du service public, en particulier la continuité du service.

Dans cette perspective, « l'outillage des plateformes » est fondamental. Une des principales solutions à la disposition du secteur public est en effet de structurer et d'équiper suffisamment la démarche pour la rendre pérenne. Le concept de « *government as a platform* » a été développé en 2009 par Tim O'Reilly¹, théoricien de l'internet ayant inventé le terme « 2.0 ». Pour lui, en agissant comme une plateforme, qui crée des ponts entre citoyens et administration, le gouvernement devient un moyen de coordonner l'action collective des citoyens. En reprenant son analyse, une plateforme de service public est une infrastructure, matérielle ou immatérielle, qui facilite la contribution et l'implication des usagers – à la fois producteurs et consommateurs du service – et l'agrégation de leurs contributions.

Un exemple illustre parfaitement le rôle que la plateforme doit jouer, y compris dans le cadre d'une démarche bottom-up : celui de la science participative. Vigie Nature est un des nombreux programmes de science participative qui existent aujourd'hui. Porté par le Muséum National d'Histoire Naturelle, son objectif est de proposer à chacun de contribuer à la recherche en observant la biodiversité. Vigie Nature fournit un ensemble d'outils simples mais rigoureux (consignes, protocoles scientifiques, feuille de reporting, etc.) ; une condition élémentaire pour faciliter et assurer la contribution de citoyens qui ne sont pas des chercheurs professionnels.

A contrario, les difficultés auxquelles font face les politiques d'open data, engagées par de nombreuses villes et dont l'objectif était de mettre à disposition du plus grand nombre des données pour que tous puissent s'en emparer, témoignent de l'importance de l'intermédiation et d'outils adaptés. Laissés à eux-mêmes face aux données, les citoyens ne peuvent pas faire grand-chose. De la même façon, pour que le covoiturage fonctionne à grande échelle, il a fallu inventer la plateforme Blablacar qui a permis de formaliser et faciliter cette pratique.

¹ Tim O'Reilly, « Gov 2.0 : The Promise of Innovation », Forbes, 10 août 2009

“LE SERVICE PUBLIC 2.0 CONSTITUE UNE TROISIÈME VOIE LÀ OÙ LE SECTEUR PUBLIC N'A PAS LA CAPACITÉ D'AGIR ET OÙ LE SECTEUR PRIVÉ NE PROPOSE PAS D'OFFRE PERTINENTE.”

D.M. : Pensez-vous que les collectivités territoriales, et notamment la ville, soient les mieux placées pour mettre en œuvre ce type de services ? Les plateformes privées ne pourraient-elles pas être tout aussi, voire plus efficaces ?

E.L. : On peut raisonner comme si les services publics n'existaient pas et que l'on pouvait partir d'une feuille blanche mais est-ce que ce serait vraiment productif ? Nous partons d'un existant qui n'est pas près de disparaître ; autant concentrer nos efforts à imaginer des leviers d'amélioration de cette base historique.

Il y a au moins deux raisons qui justifient que l'administration s'empare des outils numériques et digitaux pour développer des plateformes de services en propre plutôt que de laisser faire des acteurs tiers : (1) le secteur public peut intervenir là où le privé a du mal à monétiser des services et développer des modèles économiques pérennes et (2) la ville doit conserver des capacités opérationnelles dans certains domaines-clefs au risque de perdre sa souveraineté.

Sur le premier point, prenons l'exemple du covoiturage. Blablacar a remarquablement réussi à monétiser le marché du covoiturage longue distance et planifié. A l'inverse, de nombreuses start-ups ont essayé sans succès de s'attaquer au marché du covoiturage de très courte distance et spontané, où se concentrent l'essentiel des problématiques de service public. Ecov, une start-up française créée fin 2014, a toutefois réussi à trouver un modèle en signant un premier partenariat avec le Conseil départemental du Val d'Oise : un partenariat qui inclut une subvention de €150 000 pour l'installation de bornes de covoiturage « local et non planifié » à proximité des lycées, mais aussi une signalétique adaptée sur la voie publique, des espaces dédiés et sécurisés pour l'embarquement et le débarquement des passagers et une bonne articulation avec le plan de déplacements local. Pour ce marché difficilement monétisable, l'intervention du secteur public était essentielle. Dans le même temps, la subvention accordée ne constitue qu'une petite somme à côté de ce que pourrait coûter la mise en place de lignes de transports en commun pour desservir ces mêmes lycées. Dans ce cas, l'intervention du secteur public a donc permis de trouver un modèle gagnant-gagnant.

D.M. : Qu'en est-il de la question de la responsabilité publique dans le contrôle et la régulation ?

E.L. : Les municipalités ont intérêt à se préoccuper de l'émergence de nouvelles plateformes issues de l'économie collaborative pour que la participation s'inscrive véritablement dans une logique de service public et surtout pour ne pas risquer de se trouver dépossédées des leviers de leur souveraineté. Il est à cet égard intéressant de comparer les initiatives - très différentes dans l'esprit - des villes américaines de Boston et Columbus. La mairie de Boston a mis en place une application mobile connectée à un cadastre numérisé – Citizen Connect – qui permet à tous les citoyens de signaler et géolocaliser des problèmes de voirie (graffitis, réverbères en panne, etc.). L'application, développée en interne, permet à la Ville de Boston de rester propriétaire des données. La ville de Columbus dans l'Ohio a quant à elle décidé de s'allier avec Sidewalk Lab (Alphabet/ Google) suite à un appel d'offres sur l'amélioration de la mobilité urbaine. L'entreprise de Google a toutefois posé ses conditions, en demandant le droit de procéder à des arbitrages entre les divers modes de transport et de pouvoir intégrer une plateforme de paiement. Ainsi, si les arrêts de bus sont saturés, Sidewalk Lab peut décider d'envoyer des chauffeurs VTC pour désengorger le service. En conséquence, le jour où Sidewalk Lab se retire, la ville de Columbus ne possède plus rien en propre. On mesure ici les effets de dépendance technologique qui peuvent se créer.

Pour donner un autre exemple, le développement d'applications privées comme Waze pose des questions de souveraineté aux villes. Waze propose en effet à ses utilisateurs des itinéraires alternatifs. Toutefois, ces « itinéraires bis » calculés par algorithme peuvent aller à l'encontre des priorités municipales : par exemple diriger le trafic vers des zones que l'on voudrait protéger (à proximité d'une école primaire ou d'un jardin d'enfants) ou bien vers une voirie inadaptée (par exemple une chaussée en mauvais état). Sans possibilité de négocier avec Waze les trajets recommandés, les élus perdent ainsi, de facto, une part de leur pouvoir de police de la circulation.

D.M. : Quels autres avantages le secteur public offre par rapport à d'autres acteurs ?

E.L. : Dans un contexte de « société de défiance », le service public garde encore en France, aux yeux d'une majorité de citoyens, l'avantage d'être un tiers de confiance, garant d'universalité des droits et d'égalité de traitement. Même si la réalité n'est pas toujours à la hauteur, l'idéal reste là.

Si on prend l'exemple de Pôle Emploi, son avantage principal est celui de la labellisation des offres. Chaque offre postée sur Pôle Emploi est vérifiée, et ainsi réputée conforme au droit du travail, aux principes de non-discrimination, etc. D'autres plateformes sont certes ultra performantes mais n'offrent pas cette même réassurance. On pourrait objecter que les systèmes de notation et de classement des plateformes pourraient remplacer la labellisation mais la route est encore longue avant de pouvoir se reposer exclusivement sur ces nouveaux systèmes générateurs de confiance. Les deux modèles vont encore co-exister pendant un bon moment.

Le secteur public offre également l'avantage de se trouver au cœur des chaînes de valeur que les modèles collaboratifs visent à enrichir ou à améliorer. Par exemple, les associations de patients peuvent être très performantes pour défendre des intérêts généraux en dehors de toute présence territoriale ; mais quand il s'agit de venir en aide à telle ou telle personne, elles sont plus efficaces lorsqu'elles ont des liens directs, sur le terrain, avec les services hospitaliers concernés. C'est souvent à l'échelle la plus opérationnelle des services publics (l'établissement scolaire plutôt que le ministère de l'éducation, l'hôpital plutôt que le ministère de la santé, etc) que se situe la bonne maille d'action pour la mise en place de démarches collaboratives.

D.M. : Si l'intérêt financier de la participation des citoyens à de tels services est faible, voire nulle, comment peut-on les encourager à participer pour garantir un des principes clés du service public à la française qu'est la continuité du service ? Pensez-vous par ailleurs que le caractère privé ou public du gestionnaire de la communauté est un facteur déterminant dans la manière dont les acteurs contribuent ?

E.L. : En matière d'incitation à la participation, l'enjeu clef est de créer un sentiment de communauté qui va mobiliser l'individu contributeur au-delà de son propre intérêt. Jusqu'à nouvel ordre, la force du secteur public réside justement dans sa capacité inégalée à créer un sentiment d'appartenance commune. Le secteur privé est efficace mais l'individu aura toujours tendance à se considérer *in fine* comme un client et non comme un membre d'une communauté. L'échelon local est d'ailleurs un des plus propices pour faire émerger ce sentiment, à travers la fierté d'appartenance territoriale.

Certaines entreprises ont néanmoins réussi à créer des relations d'affinité très fortes. L'exemple de Blablacar est à cet égard très parlant. L'entreprise a mis en place un forum en ligne grâce auxquels les nouveaux utilisateurs peuvent poser des questions aux anciens, qui répondent bénévolement. Aujourd'hui, plus de 90 % des questions posées sur ce forum obtiennent une réponse en quelques secondes seulement ! C'est bien mieux que n'importe quel système de relations clients professionnel.

Mais il existe d'autres moyens pour motiver les citoyens à contribuer dans le cadre d'un service public participatif. La « *gamification* », ou ludification en français, qui consiste à gratifier de façon symbolique le contributeur et à jouer sur le plaisir pour susciter la contribution est un outil puissant. Un programme de recherche-action expérimental, sous le nom de « The Fun Theory », en a illustré de nombreuses applications : ainsi en Suède, pour inciter les personnes à bien apporter au recyclage les objets en verre, un container « intelligent » a été mis au point, qui émet un son de jackpot à chaque fois que l'on y jette un objet conforme ; en Australie, c'est un composteur de billets d'autobus qui fonctionne comme une loterie, incitant les passagers à bien composer leur billet pour avoir une chance de gagner un lot.

Les « monnaies sociales » sont encore un autre moyen de récompenser la contribution. L'ancien maire de New York, Michael Bloomberg, a ainsi lancé une banque de temps (NYC Service) couvrant plusieurs arrondissements de la ville et permettant à tous ceux qui rendent quelques heures de service à la communauté de bénéficier à leur tour de services similaires quand ils en auront besoin.

Ces mécanismes sont importants et complémentaires au sentiment d'appartenance commune mais nécessitent d'être sans cesse renouvelés pour conserver leur efficacité.

“LA FORCE DU SECTEUR PUBLIC EST D'AVOIR UNE CAPACITÉ INÉGALÉE À CRÉER UN SENTIMENT D'APPARTENANCE COMMUNE LÀ OÙ DANS LE SECTEUR PRIVÉ, L'INDIVIDU AURA TOUJOURS TENDANCE À SE CONSIDÉRER IN FINE COMME UN CLIENT.”

D.M. : L'étude² que vous aviez dédiée aux services publics 2.0 a été publiée en 2013. Trois ans après la publication, diriez-vous que l'idée d'un service public participatif a fait du chemin dans l'esprit des maires et élus locaux ?

E.L. : Oui, on constate des avancées significatives. Il y a quelques années, les administrations centrales comme locales étaient très méfiantes vis-à-vis de ce concept, de peur de remettre en question leur légitimité, leur autorité ou simplement leur maîtrise du service rendu. Aujourd'hui, de nombreuses expérimentations sont en cours, tantôt à l'initiative de start-ups qui viennent proposer des solutions innovantes, comme on l'a vu avec la start-up de covoiturage Ecov, tantôt à l'initiative de la puissance publique. Voyez par exemple « Voisins Vigilants », qui permet de mettre en relation les habitants d'un même quartier pour lutter contre le cambriolage en renseignant par exemple ses dates de départ en vacances, en envoyant une alerte en cas de comportement suspect, etc. Cette initiative est soutenue par des centaines de mairies en France, sous l'égide du ministère de l'intérieur.

Au niveau de l'administration centrale, le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) a lancé plusieurs programmes : « Futurs Publics » repose essentiellement sur des méthodes de *design thinking* pour réinventer les processus de service, souvent avec une composante collaborative ; du côté numérique, Etalab pilote, sous le nom de « start-ups d'État », une trentaine de projets, souvent à base d'open data et d'architecture numérique ouverte, pour concevoir de nouveaux services ou simplifier des procédures existantes en se concentrant sur les points bloquants comme la complexité des parcours administratifs.

De la même manière, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) a organisé en octobre 2015, à l'occasion de son soixante-dixième anniversaire, un « hackathon » qui a rassemblé 17 équipes de développeurs. Les projets arrivés en tête avaient tous une dimension collaborative. Un des projets dénommé WeCAF consistait par exemple en un moteur de recherche permettant de mettre en relation les allocataires pour qu'ils puissent mutuellement se rendre des services.

Il y a donc une acculturation et une prise de conscience progressive autour du collaboratif dans le secteur public. Il reste bien sûr à transformer l'essai, aller plus vite, déployer de manière plus ample et surtout donner ses lettres de noblesse à la démarche d'expérimentation, d'apprentissage par essai-erreur, dans un contexte administratif où ce sont traditionnellement la pensée systémique et le souci de conformité qui prévalent.

² Elisabeth Lulin, « Service Public 2.0 », L'Institut de l'Entreprise, juillet 2013